

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 36, DE 2003

Dispõe sobre o pagamento de Tributos e da Contribuição Social, incidentes na comercialização de bens finais, e dá outras providências.

Autor: Deputado ROGÉRIO SILVA

Relator: Deputado JOÃO CORREIA

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar, cujo propósito é instituir medidas que contribuam para a efetiva redução da sonegação fiscal, bem como para o esclarecimento do consumidor sobre os tributos incidentes sobre mercadorias e serviços.

Nos termos da proposição, todas as empresas ficariam obrigadas a informar nas embalagens dos produtos finais o preço do fabricante e do importador, o valor do imposto sobre produtos industrializados, do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e da contribuição social sobre o faturamento e o preço máximo de venda para o consumidor final.

Além disso, o projeto prevê que os adquirentes de mercadorias devem exigir cópia dos comprovantes de pagamentos dos tributos

sobreditos. No caso de não exigirem tais documentos, passariam a ser responsáveis solidários pelas respectivas obrigações tributárias.

Em seguida, fixa como base de cálculo das exações antes mencionadas o preço máximo ao consumidor, que, consoante a justificação, incluiria, a partir de uma estimativa do lucro dos comerciantes intervenientes no processo de comercialização, as despesas de venda, o lucro dos intermediários e os encargos tributários e previdenciários que oneram o consumo.

A proposição, ademais, prescreve que as instituições financeiras que efetuarem operações bancárias de cobrança e desconto substituirão o fabricante ou o importador relativamente à obrigação de pagar os tributos de que trata o projeto.

Prevendo prazo para a acomodação dos contribuintes às novas regras, institui *vacatio legis*, que duraria até 1º de julho do ano seguinte ao da publicação da nova lei complementar.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com os arts. 32, IX, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e com a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, aprovada em 29 de maio de 1996 e que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira de proposições, compete a essa Comissão, além do exame de mérito, apreciá-las quanto à compatibilidade ou adequação delas com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Examinemos, inicialmente, as questões financeiras e orçamentárias e, depois, o mérito.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003 — Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002—, em seu art. 84, condiciona a aprovação de lei que, acarretando renúncia de receita, conceda ou amplie incentivo ou benefício tributário ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O referido dispositivo da LRF, por sua vez, exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois seguintes. Impõe, também, a compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO e o atendimento de pelo menos uma de duas condições previstas na sobredita lei complementar.

A primeira é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que ela não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. A segunda é que, alternativamente, a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse último caso, o benefício só poderá entrar em vigor quando implementadas as medidas compensatórias sobreditas.

De pronto, verificamos que a proposição não implica em renúncia de receitas da União, não se lhe aplicando, pois, as exigências da LRF acima mencionadas. A medida pode, até mesmo, acarretar algum aumento na arrecadação de tributos e contribuições federais, mas espera-se que este impacto positivo sobre as finanças públicas federais não seja significativo, em razão do caráter preponderantemente controlador da proposta. Assim, somos pela neutralidade do projeto, que não tem implicações sobre a receita ou a despesa públicas federais.

Enfrentadas as questões financeiras e orçamentárias, passemos ao mérito do projeto.

Apesar de não merecer censura quanto aos assuntos anteriormente tratados, somos da opinião de que o projeto não deve ser aprovado, porque prejudica a já precária eficiência do sistema tributário brasileiro e subverte a natureza de importantes tributos que incidem sobre a produção e o consumo.

Ao delinear o sistema tributário, devem os formuladores da política econômica objetivar a eficiência. De um modo geral, um sistema tributário é mais eficiente do que outro se arrecada a mesma quantidade de receita com menor custo para os contribuintes. A par do óbvio custo de transferir dinheiro para o governo, os tributos também implicam encargos administrativos com que os contribuintes arcaram quando cumprem a legislação tributária. Nesse contexto,

os sistemas tributários bem delineados evitam ou, pelo menos, reduzem esses encargos administrativos.

A aprovação do projeto em análise redundaria em aumento dos encargos administrativos do sistema tributário brasileiro. Os contribuintes teriam de desenvolver complicados modelos de estimativa do preço final de cada mercadoria que produzissem ou importassem. Teriam, também, de confeccionar embalagens diferentes das hoje existentes, pois a nova lei exigiria que nelas constasse o preço final pelo qual deveria ser vendido o bem. Na medida em que variações de preços são inevitáveis, para esquivar-se de prejuízos, os contribuintes seriam obrigados a manter complexos sistemas de administração da produção, para que as embalagens em estoque sempre informassem o preço praticado naquele momento. A proposta, portanto, prejudica a eficiência da tributação brasileira.

No Brasil, há muito que os formuladores da política econômica buscam a instituição de um verdadeiro imposto sobre o valor agregado (IVA). Iniciada em 1958, a reforma do imposto sobre o consumo, que procurou mitigar a cumulatividade que então caracterizava o sistema, culminou com sua substituição, oito anos depois, por um tipo de IVA — o imposto sobre produtos industrializados (IPI). Em 1967, entrou em vigor o antigo imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), que também era uma espécie de IVA. Essa exação sucedeu o principal tributo estadual — o imposto de vendas e consignações —, que, tal como o imposto sobre o consumo, era cumulativo. Mais recentemente, a proposta de reforma tributária que tramita no Congresso Nacional prima pela eliminação da cumulatividade ainda existente em nosso sistema tributário.

A maneira brasileira de tributar o valor agregado baseia-se em um sistema de créditos e débitos fiscais, o qual é traço marcante tanto do IPI quanto do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) atuais. Resumidamente, segundo a lógica desse sistema, cada entrada tributada de produtos e materiais que, posteriormente, seriam revendidos ou utilizados na produção de outros bens, dá direito a um crédito fiscal. A saída desses produtos, por seu turno, gera um débito fiscal, que representa o valor do IPI e do ICMS incidentes sobre tal operação. No final do período de apuração fixado na legislação tributária, o contribuinte coteja o total de débitos com o total de créditos e determina quanto deve recolher ao Fisco, no caso daqueles serem superiores a estes.

Um dos principais pontos da proposição é a instituição de uma nova sistemática de arrecadação para o IPI e para o ICMS que rompe, totalmente, com a lógica da tributação sobre o valor agregado até então praticada em nosso País. Nos termos do projeto, o IPI e o ICMS seriam calculados, em uma única fase, sobre um preço máximo de venda, que seria fixado pelo produtor ou importador a partir da estimativa dos custos e lucros envolvidos na cadeia de comercialização de cada produto.

Não nos parece, contudo, que esse seja o melhor caminho para resolver os problemas da tributação sobre o consumo. Na esteira do que propõe a melhor doutrina nacional, pensamos, isto sim, que seria mais conveniente aperfeiçoar o sistema de débitos e créditos, de modo que o ICMS e o IPI passem a incidir, verdadeiramente, sobre o valor que se agrega a cada nova etapa da cadeia produtiva. A nosso ver, a incidência monofásica, intrinsecamente ligada à substituição tributária, deve consistir em regra excepcional, que tem vez nos casos em que é praticamente impossível a fiscalização tributária, devido ao grande número de contribuintes.

Pelo exposto, o voto é pela não-implicação do projeto de lei complementar nº 36, de 2003, em aumento ou diminuição da despesa, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação ou compatibilidade financeira ou orçamentária, e, no mérito, pela rejeição da proposição.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2003.

Deputado JOÃO CORREIA
Relator